



Криминалистичко-
полицијски универзитет



Заштитник грађана



Институт за
упоредно право

ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА ПРВИХ ДВАДЕСЕТ ГОДИНА

Тематски зборник радова
с Међународне научне конференције
одржане 13–14. новембра 2025. године
у Београду у организацији
Заштитника грађана,
Криминалистичко-полицијског универзитета и
Института за упоредно право

Криминалистичко-полицијски универзитет
Београд, 2026

ЗАШТИТНИК ГРАЃАНА
ПРВИХ ДВАДЕСЕТ ГОДИНА

Издавач

Криминалистичко-полицијски универзитет
Цара Душана 196, Београд (Земун)

За издавача

Проф. др ЗОРАН ЂУРЂЕВИЋ
Ректор Универзитета

Уредник

Проф. др ДАРКО СИМОВИЋ

Рецензенти

Проф. др ТИЈАНА ШУРЛАН
Проф. др ЈЕЛЕНА ЂЕРАНИЋ ПЕРИШИЋ
Др ЈЕЛЕНА КОСТИЋ

Лекторке

ЈАСМИНА МИЛЕТИЋ
ОЛИВЕРА ЈЕЗДИМИРОВИЋ

Технички уредници

МИЛОШ ИВОВИЋ
ЈОВАН ПАВЛОВИЋ

Штампа

Бирограф, Београд

Тираж

300 примерака

© 2026 Криминалистичко-полицијски универзитет

ISBN 978-86-7020-541-3



Весна Ћорић¹

Ана Кнежевић Бојовић²

ДОПРИНОС ЕВРОПСКОГ ОМБУДСМАНА ВЛАДАВИНИ ПРАВА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Стр. 33–66

¹Научна саветница на Институту за упоредно право
у Београду, ORCID 0000-0003-4240-7469.
Електронска адреса ауторке је vesnacoric@yahoo.com

²Научна саветница на Институту за упоредно право
у Београду, ORCID 0000-0002-3746-5747.
Електронска адреса ауторке је akbojovic@gmail.com



Сажетак: Европски омбудсман Тереза Анжињо истакла је у марту 2025. године да отклањање неправилног поступања и јачање владавине права широм ЕУ представљају њену основну мисију. И поред тога, до сада је у литератури изостала свеобухватна и системска анализа значаја деловања институције Европског омбудсмана за унапређење владавине права у ЕУ, као и формулисање јасног односа између концепта неправилног поступања органа, тела, агенција и служби ЕУ, чија минимизација представља окосницу рада Европског омбудсмана, с једне стране, и владавине права, с друге стране. У првом делу рада ће се стога утврдити да ли отклањање неправилног поступања органа, тела, служби или агенција ЕУ неизоставно доприноси владавини права, односно у којој мери је концепт отклањања неправилног поступања органа, тела, служби или агенција ЕУ обухваћен појмом владавине права у ЕУ. Након тога, у оквиру другог дела рада, ауторке ће анализирати деловање Европског омбудсмана у погледу контроле транспарентности, одговорности, демократичности и партиципативности законодавног поступка како би утврдиле његов допринос владавини права у ЕУ у тој специфичној области. Анализом ће бити обухваћено деловање Европског омбудсмана у периоду од 1. јануара 2020. године до 1. октобра 2025. године.

Кључне речи: истраге Европског омбудсмана, владавина права, неправилно поступање, Статут Европског омбудсмана, транспарентност, одговорност, демократичност и партиципативност законодавног поступка.

1. УВОД

Институција националног, па и европског омбудсмана (ЕО) има своје корене у шведским и данским идејама о представнику грађана – „чувару општих и појединачних људских права”¹ – који штити владавину права и принцип демократије.² Идеја о успостављању институције ЕО јавила се још средином седамдесетих година прошлог века, али је наилазила на отпоре других наднационалних институција, које су је сматрали непотребном и сувишном.³ Имајући у виду дугогодишњу скандинавску традицију националних омбудсмана, не чуди да је управо данска влада била највећи заговорник и иницијатор увођења ове институције на нивоу Европске заједнице, до којег је и дошло Уговором из Мастрихта из 1992. године.⁴

1 Alfred Bexelius, “The Swedish Ombudsman”, *The University of Toronto Law Journal*, 17/1967, 170, 171.

2 Michael Götze, “The Danish Ombudsman – A National Watchdog with European Reservations”, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 28/2009, 172–173.

3 Марко Давинић, *Европски омбудсман и лоша управа*, Заштитник грађана, Београд, 2013а, 151.

4 *Ibid.*, 154.

Превазилажењу првобитног институционалног отпора увођењу институције омбудсмана на наднационалном нивоу допринела је, између осталог, и промена начина на који се примењују прописи донети од стране органа Европске заједнице. Наиме, дошло је до измене до тада важећег правила сходно којем су националне администрације имале пресудну улогу у примени аката које доносе ови органи уз истовремено проширење улоге Европске комисије у области примене наднационалних прописа. На тај начин је ослобођен простор за деловање ЕО, будући да се његова надлежност од самог почетка односила искључиво на испитивање неправилног поступања институција и органа Европске заједнице по притужби овлашћених субјеката или на сопствену иницијативу, док испитивање неправилног поступања органа држава чланица остаје ван домашаја његовог деловања.⁵ Утврђивање постојања „неправилног поступања” (енгл. *maladministration*) представља централно место у деловању ЕО. Реч је о концепту чији назив води порекло из англосаксонског права, који се у домаћој правној терминологији преводи као „неправилно поступање” док се у правној науци назива и „лошом управом”.⁶ У оквиру овог рада користиће се термин „неправилно поступање”, као термин који је прихваћен у званичном преводу Оснивачких уговора Европске уније (ЕУ) на српски језик.⁷

Ингеренције ЕО проширене су ступањем на снагу Уговора из Лисабона, те ЕО постаје надлежан да врши контролу неправилног поступања не само органа и тела Европске заједнице, већ и служби и агенција ЕУ, додуше, уз задржавање изузетка у погледу немогућности испитивања правилности поступања Суда правде ЕУ у вршењу његове судске функције.⁸ У погледу надлежности ЕО, значајан је и Статут ЕО, који је измењен 2021. године, у чијем чл. 2 се прописује да сваки грађанин ЕУ, као и свако физичко и правно лице које има пребивалиште или регистровано седиште у некој од држава чланица ЕУ, може поднети притужбу ЕО у вези са неправилним поступањем органа, тела, служби или аген-

⁵ *Ibid.*, 153–154.

⁶ *Ibid.*, 100. Поједини аутори користе оба појма као синониме, вид. међу осталим Savo N. Simić, „Delovanje ombudsmena Evropske unije u zaštiti javnog interesa – studija slučaja kupovine vakcina od strane Evropske komisije tokom pandemije COVID-19”, *Sociološki pregled*, 2/2022, 453–473.

⁷ Појам „неправилног управљања” користи се у званичном преводу Уговора о функционисању ЕУ, члан 228, https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/ugovoreu.pdf, 19. октобар 2025.

⁸ Anchrit Wille, “The European Ombudsman as an Evolving EU Accountability Institution”, *The European Ombudsman Investigated: From Old Battles to New Challenges* (eds. Deirdre Curtin *et alia*), Hart Publishing, Bloomsbury Academic, 2025, 18.





ција ЕУ. У чл. 3 истог статута нешто се детаљније нормира овлашћење ЕО да спроводи истраге на сопствену иницијативу, уз навођење да ЕО то може да уради када год сматра да за то постоји основ, а нарочито у случајевима поновљеног, системског или нарочито озбиљног неправилног поступања, како би се на ове појаве реаговало као на питања од јавног интереса.⁹ Поред тога, ступањем на снагу Уговора из Лисабона независност и самосталност ЕО двоструко су оснажене. На првом месту, одредбе УФЕУ спречавају ЕО да тражи или прима инструкције од стране „било које владе, органа, тела, службе или субјекта”, за разлику од некадашње формулације Уговора о ЕЗ који спомиње само „тела”. Поред тога, у чл. 228 УФЕУ предвиђено је по први пут да се ЕО „бира” а не „поставља” од стране Европског парламента.¹⁰ Новим Статутом ЕО од 23. јуна 2021. године додатно се наглашава и прецизира надлежност ЕО да поступа по сопственој иницијативи, а и учвршћује независност ЕО.¹¹

Управо су постепено ширење овлашћења и јачање независности ЕО допринели порасту значаја институције ЕУ на путу достизања идеала квалитетне управе, односно контроле поступања органа, тела, служби или агенција ЕУ. У сличном тону, ЕО у свом говору из марта 2025. године такође истиче да отклањање неправилног поступања и јачање владавине права широм ЕУ представљају основну мисију институције ЕО.¹² Међутим ЕО, баш као и преовлађујући део правне доктрине, пропушта да дефинише однос између неправилног поступања, чија минимизација представља окосницу рада ЕО, с једне стране, и владавине права, с друге стране. Будући да оба ова концепта неправилног поступања и владавине права и даље измичу прецизном правном дефинисању, у првом делу рада ће се најпре утврдити да ли отклањање неправилног поступања органа, тела, служби или агенција ЕУ истовремено доприноси владавини права, односно у којој мери је концепт отклањања неправилног поступања органа, тела, служби или агенција ЕУ обухваћен појмом владавине права у ЕУ.

9 Deirdre Curtin *et al.*, “Introduction: The European Ombudsman Beyond Old Battles and Navigating New Challenges”, *The European Ombudsman Investigated: From Old Battles to New Challenges* (eds. Deirdre Curtin *et al.*), Hart Publishing, Bloomsbury Academic, 2025, 2–3.

10 М. Давинић, 2013а, 181.

11 Nikos Vogiatzis, *The New Statute of the European Ombudsman and Transparency*, July 21, 2021, https://www.eu-opengovernment.eu/?p=2787&utm_source=chatgpt.com, 21. октобар 2025.

12 Teresa Anjinho, *Challenges to the Rule of Law Today in Europe*, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/speech/en/201660>, 20. октобар 2025.

У литератури је доста пажње било посвећено питању доприноса ЕО отклањању извесних аспеката неправилног поступања на наднационалном нивоу¹³ док се значај његовог деловања на унапређење владавине права до сада није свеобухватно анализирао. Стога ће у оквиру другог дела рада, након сагледавања односа између концепата неправилног поступања и владавине права и утврђивања њихових заједничких елемената, ауторке размотрити деловање ЕО у једној специфичној области којом се истовремено доприноси отклањању неправилног поступања и јачању владавине права у ЕУ. Тачније, ауторке ће у другом делу рада приказати допринос ЕО владавини права у ЕУ у области која се односи на транспарентан, одговоран, демократски и плуралистички законодавни поступак. За потребе овог рада, термини „плуралистички законодавни поступак”, који се користи у Уредби о општем режиму условљавања за заштиту буџета Уније, и „партиципативни законодавни поступак”, који се употребљава у актима који регулишу систем боље регулативе, сматраће се синонимима. Анализа ће се, у том погледу, ограничити на допринос ЕО владавини права у ЕУ који се односи на његово деловање у периоду од 1. јануара 2020. године до 1. октобра 2025. године.

Опредељење за горенаведену област и временски ограничен оквир анализе рада ЕО руковођено је неколиким разлозима. Као прво, будући да институција ЕО постоји већ тридесет година, анализа целокупног рада ове институције превазишла би оквире овог научног рада. Као друго, ова област је одабрана и због тога што се у годишњим извештајима ЕО који се односе на одабрани период, највећи број истрага односи управо на предмете из поменуте области. Као треће, у прилог њеног значаја говори и то што је Емили О' Рајли (Emily O'Reilly), која је обављала функцију ЕО све до фебруара 2025. године, посебно инсистирала на потреби за достизањем транспарентности.¹⁴ У том контексту битно је напоменути да је у научној литератури препознато да су пракса и начин рада ЕО у прошлости били у значајној мери одређени личношћу ЕО, те да су њихова становишта у погледу

13 D. Curtin, *et al.*, 1; М. Давинић, 2013а; Nikos Vogiatzis, *The European Ombudsman and Good Administration in the European Union*, Series: European Administrative Governance, Palgrave Macmillan, 2018; Silvia Kotanidis, *The European Ombudsman: Reflections on the Role and Its Potential, In-Depth Analysis European Parliamentary Research Service*, November 2018, 3; Srđan Korać, “Evropski ombudsman kao mehanizam kontrole rada nadnacionalnih institucija Evropske unije”, *Evropsko zakonodavstvo*, 45–46/2013, 108–121.

14 A. Wille, p. 19; Emily O' Reilly, “Foreword”, *The European Ombudsman Investigated: From Old Battles to New Challenges* (eds. Deirdre Curtin *et al.*), Hart Publishing, Bloomsbury Academic, 2025, vi–viii.





улоге институције ЕО одређивале и правце у којима је улога ове институције еволуирала.¹⁵ Одабрани период омогућиће да се сагледа рад два различита ЕО – Емили О’Рајли, која је доследно наглашавала значај транспарентности, усвојивши приступ према коме је улога ЕО да буде покретач промена „у култури којој и даље недостаје неопходни степен одговорности и транспарентности заснован на највишим европским идеалима”¹⁶, и Терезе Анжињо (*Teresa Anjinho*), која је на функцију ЕО ступила 27. фебруара 2025. године. Анжињова, чини се, има намеру да настави са сличним приступом. Наиме, у свом говору о „изазовима за владавину права”, одржаном у марту ове године, она је истакла да, ако ЕУ има намеру да буде кредибилан бранилац владавине права, како пред својим државама чланицама тако и глобално, онда је од кључне важности да она сама постави „златни стандард” у својим праксама, те да сама пред себе постави исте или чак више стандарде транспарентности, одговорности и правичности него што су они чије поштовање очекује од својих држава чланица.¹⁷ Као четврто, током посматраног периода Европски парламент је 2021. године усвојио нови текст Статута ЕО, којим су и формално проширена и модернизована овлашћења ЕО, те ће стога бити занимљиво сагледати допринос ЕО владавини права у контексту новина које су уведене 2021. године.¹⁸ Као пето, Оснивачки уговори такође садрже јасне одредбе којима се потцртава значај транспарентности и партиципативности. Тако се на пример, у чл. 10, ст. 2 Уговора о Европској унији (УЕУ) прописује да сваки грађанин има право да учествује у демократском животу ЕУ, као и да се одлуке доносе што отвореније и што ближе грађанима. Из чл. 16, ст. 8 УЕУ и чл. 15, ст. 2 УФЕУ произилази да Савет и Европски парламент приликом разматрања нацрта законодавног акта и гласања о њему јавно заседају. Коначно, у току посматраног периода ЕУ је усвојила Уредбу о општем режиму условљавања за заштиту буџета Уније (2020. године)

15 Вид., на пример, Herwig Hofmann, “Chapter 1: The Developing Role of the European Ombudsman”, *Accountability in the EU*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2017, 4.

16 *Ibid.*

17 T. Anjinho, *Challenges to the rule of law today in Europe*, Speech of 27 March 2025, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/speech/en/201660>, 20. октобар 2025.

18 Regulation (EU, Euratom) 2021/1163 of the European Parliament of 24 June 2021 laying down the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman’s duties (Statute of the European Ombudsman) and repealing Decision 94/262/ECSC, EC, Euratom, OJ L 253, 1–10.



и почела са њеном применом (2021. године)¹⁹. У њој је по први пут дато нешто детаљније одређење појма владавине права као вредности на којој почива ЕУ.²⁰ Исте године, Европска комисија је објавила Саопштење о бољој регулативи којим је настојала да унапреди раније формулисану Агенду за бољу регулативу у погледу транспарентности и ефикасности законодавног поступка и креирања политика ЕУ.²¹ На тај начин, овим актима су, између осталог, питања владавине права, као и значаја једног њеног елемента који се огледа у транспарентности законодавног поступка у ЕУ, поново стављена у фокус у органима, службама и телима ЕУ.

И поред тога што је ЕО укључен у различите облике сарадње са сродним институцијама на националном и регионалном нивоу, посредством којих утиче на стање владавине права у државама чланицама, у овом раду ограничићемо се на допринос ЕО владавини права који се остварује искључиво на наднационалним нивоу, применом његових истражних овлашћења, те самим тим нећемо узети у обзир налазе из годишњих извештаја о владавини права држава чланица који се тичу владавине права у појединим државама чланицама.

2. ДЕЛОВАЊЕ ЕО РАДИ УТВРЂИВАЊА НЕПРАВИЛНОГ ПОСТУПАЊА КАО ПРЕТПОСТАВКА ЈАЧАЊА ВЛАДАВИНЕ ПРАВА

Утврђивање односа између појмова неправилног поступања и владавине права отежано је тиме што се оба концепта у правној теорији и даље описују као прилично флуидни, односно као концепти који измичу прецизном правном дефинисању.²² Као што је било

19 Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget, *OJ L 433I*, 22.12.2020, 1–10.

20 О концепту владавине права у ЕУ видети више у: Ana Knežević Bojović, Vesna Ćorić, “Challenges of Rule of Law Conditionality in EU Accession”, *Bratislava Law Review* vol. 7, 1/2023, 41–62.

21 Vesna Ćorić, „Sistem bolje regulative u svetlu Saopštenja Evropske komisije iz 2021. godine”, *Evropsko zakonodavstvo* vol. 23, 87–88/2024, 45–61.

22 A. Knežević Bojović, V. Ćorić (2023), 43; Wolfgang Nozar, *The 100% Union: The Rise of Chapters 23 and 24*, The Hague, Netherlands Institute of International Relations 2012, 2; Laurent Pech, “The Rule of Law as a Well-Established and Well-Defined Principle of EU Law”, *Hague Journal on the Rule of Law* vol. 14, 2022, 108; Ana Knežević Bojović, Vesna Ćorić, “Образовна димензија судске самоуправе у функцији остваривања начела независности судске власти: случај Србије у процесу европских интеграција”, *Sociološki pregled* vol. 58, 1/2024, 180; Nikos Vogiatzis, “The



раније напоменуто, окосница деловања ЕО заснива се на утврђивању постојања „неправилног поступања” органа, тела, агенција и служби ЕУ. У доктрини постоји сагласност у погледу тога да се ради о концепту који нема строго правно дефинисану садржину, те обухвата, поред правних и ванправне аспекте, те се стога не ограничава искључиво на сферу незаконитости.²³ У сличном духу је и ЕО у свом првом годишњем извештају указао на „отворени карактер” појма лоше управе, истичући да је реч о једном од елемената на основу којег се улога омбудсмана разликује од улоге коју врши суд.²⁴ Неколико деценија касније се и даље као један од кључних аргумената против проширења надлежности ЕО у правцу омогућавања да интервенише у предметима који су упућени Суду правде Европске уније (СПЕУ) такође наводи та ванправна димензија концепта „лоше управе”, која укључује елементе које није нужно могуће подвргнути судској контроли.²⁵

Отворен карактер концепта „неправилног поступања” објашњава се најпре тиме да он није дефинисан у правним актима ЕУ, док је ЕО у неколико наврата покушавао да га дефинише, али пропуштајући да га ближе одреди на исцрпан и систематичан начин.²⁶ Тако, одређење које је ЕО дао у годишњем извештају за 1997. годину, према коме се овај појам односи на ситуације у којима је орган јавне власти пропустио да поступи у складу са правилом или начелом које га обавезује, и данас је широко прихваћено као свеобухватно, мада недовољно прецизно.²⁷ *Ни даљи покушаји ЕО на ни правне доктрине у погледу конкретизације и систематизације случајева неправилног поступања нису довели до успостављања затворене правне таксономије.*²⁸

У литератури се, наиме, указује да приликом утврђивања појма неправилног поступања, изузев правних норми, значајан путоказ представљају и принципи добре (квалитетне)

Evolving Proactive Role of the European Ombudsman”, *The European Ombudsman Investigated: From Old Battles to New Challenges* (eds. Deirdre Curtin *et al.*), Hart Publishing, Bloomsbury Academic, 48.

23 Miloš Moskovljević, „Prikaz knjige: Marko Davinić, Evropski ombudsman i loša uprava, Zaštitnik građana, Beograd, 2013”, *Administracija i javne politike*, 2–3/2017, 125.

24 М. Давинић, 2013а, 104, фн. 287.

25 Аргументе против проширења надлежности видети у: S. Kotanidis, 15–16. За проширење надлежности залагао се N. Vogiatzis (2018).

26 S. Kotanidis, 3.

27 Annual Report for 1997 of the European Ombudsman, 20 April 1998, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/annual-report/en/3447>, 20. октобар 2025; S. Kotanidis, 3.

28 Вид., међу осталим, М. Davinić (2023а), 312–363.

управе који су оличени у Европском кодексу доброг управног поступања. Међутим, њима се не искључује примена и других начела и стандарда приликом утврђивања неправилног поступања у конкретном случају од стране ЕО.²⁹ Као примере неправилног поступања које утврђује ЕО у литератури се, између осталог, илустративно наводе административне неправилности, административни пропусти, злоупотреба овлашћења, као и ситуације у којима се јавља нетранспарентност, немар, па чак и неуљудно или непримено понашање службених лица. Док поједини аутори извесне случајеве попут злоупотребе овлашћења или административне неправилности увек квалификују као случајеве неправилног поступања,³⁰ други инсистирају на томе да је за утврђивање неправилног поступања потребно да је у конкретном случају одсуство одговорности или транспарентности у административном доношењу одлука или друга уочена неправилност могла имати негативан утицај на грађане ЕУ.³¹

У настојању да се успостави што исцрпнија правна таксономија неправилног поступања, доктрина се покушала ослонити на класификацију предмета неправилног поступања коју је ЕО развио и коју примењује у својим годишњим извештајима.³² Међутим, ни дата систематизација, није исцрпна већ је отвореног карактера, те садржи и резидуалну категорију „остале неправилности”. У циљу лакшег поређења концепта владавине права и неправилног поступања, значајно је сагледати категорије на којима је ЕО до 2010. године заснивао своју систематизацију неправилног поступања, уз напомену да је од 2010. године класификација била донекле измењена, укључујући и измену у тумачењу категорије правних грешака. Реч је о следећим категоријама: транспарентност у раду органа Европске уније, дискриминација, неправедно поступање, неправедно кашњење, процесне неправилности, неиспуњење обавеза, правне грешке, злоупотреба овлашћења, ускраћивање права на одбрану, немар, недостатак или неадекватност образложења и остале неправилности.³³

С обзиром на то да је концепт владавине права широко и комплексно постављен, сматрамо да би утврђивање од стране ЕО било које од наведених категорија неправилног посту-

29 S. Kotanidis, 3.

30 D. Curtin *et al.*, 2.

31 H. Hofmann, 4; S. Kotanidis, 3.

32 M. Davinić (2023a), 312–363.

33 M. Moskovljević, 125.





пања требало истовремено да допринесе владавини права у ЕУ. Наиме, начело владавине права обухвата и механизме који су усмерени на отклањање неправилног поступања над-националних органа. Ипак, имајући у виду флуидност начела владавине права, која се, између осталог, огледа у одсуству једнообразности њеног одређења у оквиру различитих организација и тела, као што су Венецијанска комисија и ЕУ, ослонићемо се на одређење појма владавине права као вредности на којој почива ЕУ, које је дато у Уредби о општем режиму условљавања за заштиту буџета Уније,³⁴ будући да је њоме питање владавине права у ЕУ по први пут детаљно регулисано у акту који припада изворима тврдог права.

У овој уредби се приликом одређења појма владавине права не уводи дефиниција отвореног карактера, те се самим тим и не предвиђају резидуалне категорије, већ се јасно наводе све поткатегије концепта владавине права, што представља добро решење које погодује правној сигурности. Међутим, недовољна прецизност начела владавине права на начин на који је дефинисан у поменутој уредби испољава се у напомени да владавину права треба тумачити имајући у виду и остале вредности и принципе ЕУ садржане у чл. 2 Уговора о Европској унији (у даљем тексту: УЕУ). Чини се да се оваквом напоменом настојало указати на потребу да се појам владавине права у оквиру права ЕУ не посматра изоловано, већ у међусобној повезаности са осталим темељним вредностима ЕУ, као што су поштовање људског достојанства, демократија, једнакост и поштовање људских права. Чини се стога да ова напомена пружа оправдање за екстензивније схватање владавине права, које не би требало да искључује поједине елементе концепта владавине права само због тога што су они истовремено обухваћени и другим вредностима из чл. 2 УЕУ, као што су једнакост и поштовање људских права.

Од укупно шест елемената владавине права који су наведени у Уредби, чини се да се најмање четири доводи у корелацију са напорима за отклањање неправилног поступања на нивоу ЕУ, односно, може се тврдити да такви напори ЕО представљају предуслов за постојање тих категорија владавине права. У питању су следеће категорије владавине права: законитост, која подразумева транспарентан, одговоран, демократски и плуралистички законодавни поступак; правна сигурност, забрана произвољности извршне власти; и начело забране дискриминације и једнакости пред законом.

³⁴ Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget.



Елементи владавине права који се односе на делотворну судску заштиту (укључујући право на приступ правди пред независним и непристрасним судовима, нарочито у погледу заштите основних права) и поделу власти, не могу се довести у непосредну везу са надлежностима ЕО усмереним на утврђивање неправилног поступања. Анализа појмова владавине права и неправилног поступања говори у прилог њихове снажне повезаности, а самим тим и потврђује основну тезу да постоји значајан потенцијал и простор у којем ЕО обављањем своје функције може да допринесе заштити владавине права у ЕУ. Иако сматрамо да деловање ЕО у погледу свих уочених категорија неправилног поступања утиче на стање владавине права у ЕУ, сматрамо да је, имајући у виду ограничења овог рада, од кључног значаја да се размотре истраге које је спровео ЕО у погледу неправилног поступања које се односи на транспарентност, партиципативност и демократичност законодавног поступка у ЕУ. Ова питања се одражавају на стање владавине права у ЕУ и препоруке које ЕО формулише у циљу њиховог решавања, као што је у уводном делу представљено, доприносе и унапређењу система боље регулативе у ЕУ.

3. ПРАКСА ЕВРОПСКОГ ОМБУДСМАНА У ПЕРИОДУ ОД 1. ЈАНУАРА 2020. ДО 1. ОКТОБРА 2025. У ПОГЛЕДУ ТРАНСПАРЕНТНОГ, ОДГОВОРНОГ, ПАРТИЦИПАТИВНОГ И ДЕМОКРАТИЧНОГ ЗАКОНОДАВНОГ ПОСТУПКА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

За потребе сагледавања доприноса ЕО владавини права у ЕУ у погледу транспарентног, одговорног, партиципативног и демократичног законодавног поступка спроведена је анализа годишњих извештаја о раду ЕО, као и анализа извештаја, одлука и стратешких истрага које је спровео ЕО у периоду од 1. јануара 2020. године до 1. октобра 2025. године, а потом су и изабране оне истраге које су посебно значајне за наведено питање. Као илустративни примери доприноса ЕО владавини права у области транспарентног, одговорног, партиципативног и демократичног поступка користиће се превасходно они на које је сам ЕО указао у својим годишњим извештајима, док ће се у односу на 2025. годину сагледати како одлуке и препоруке ЕУ у појединим областима, тако и истраге које је ЕО покренуо.



На овом месту потребно је истаћи да идентификовање праксе ЕО у погледу транспарентности, одговорности, партиципативности и демократичности законодавног поступка у ЕУ није једноставно. Један од разлога за то лежи у чињеници да је систематизација тема која се користи на интернет страници ЕО путем које се омогућава претрага истрага ЕО таква да у њој постоји само тема „одговорност и инклузивно доношење одлука”.³⁵ Претрага за период обухваћен анализом према наведеној теми даје укупно 632 резултата. Анализа добијених резултата показује да претрага даје резултате који се у одређеном броју случајева односе на исте предмете, као и да се неки од резултата претраге не односе на окончане поступке. Поред тога, из анализе на овај начин добијених резултата произилази да ЕО под тему „одговорност и инклузивно доношење одлука” класификује широк спектар питања, која укључују и поступање појединих органа и тела ЕУ у погледу заштите људских права, питања која су од значаја за запослене ЕУ, као и за приступ информацијама од јавног значаја, те је било потребно пажљиво приступити одабиру предмета који се односе на област транспарентног, одговорног, партиципативног и демократичног законодавног поступка и који ће као такви бити предмет проучавања у овом раду.

Поред тога, одабир критеријума за систематизацију истрага покренутих од стране ЕО које се анализирају у оквиру ове целине такође се показао изазовним. Анализа концепата владавине права и неправилног поступања која је спроведена у оквиру претходне целине овог рада није пружила довољне смернице у правцу прецизне систематизације истрага ЕО које се односе на транспарентност, одговорност, партиципативност и демократичност законодавног поступка у ЕУ. С друге стране, допринос ЕО транспарентном, одговорном и партиципативном законодавном поступку у домаћој научној литератури до сада је било проучаван у оквиру категорије неправилног поступања која се односи на транспарентност у раду органа ЕУ и није искључиво усмерена на питања квалитета законодавног поступка. Систематизација тако посматране категорије транспарентности у раду органа ЕУ у домаћој правној литератури даље се заснивала на начину на који је ЕО идентификовао и адресирао случајеве лоше управе у погледу транспарентности, односно она је била извршена према кључним карактеристикама притужби или сопствених иницијатива поводом којих је ЕО покретао истраге и налазио да је дошло до лоше управе.³⁶

35 Ова систематизација је током година претрпела одређене измене – уп. М. Давинић (2013а), 312–363.

36 М. Давинић (2013а), 312–363.



У приказу који ће бити дат у наредним редовима посебна пажња ће се обратити не само на наведене кључне одлике, већ и на то да ли и у којој мери случајеви које је ЕО истраживао подразумевају одступање од система боље регулативе, о којој је било речи раније у раду, као и до које мере доприносе владавини права у ЕУ. Подсетимо, Европска комисија се у оквиру система боље регулативе руководи, између осталог, начелом партиципативности и начелом транспарентности у погледу дела законодавног поступка у ЕУ за који је одговорна. Под начелом партиципативности у смислу система боље регулативе подразумева се да сва заинтересована лица треба да имају могућност да учествују у формулисању политика исказивањем свог мишљења и пружањем релевантних података, док се под начелом транспарентности подразумева да се прописи ЕУ израђују на транспарентан начин (поступак се јавно документује, докази на којима се заснивају политичке одлуке су јавно доступни, а разлози за усвајање прописа су објашњени), чиме се унапређују легитимитет и одговорност у погледу активности које ЕУ предузима.³⁷ С друге стране, концепт владавине права у смислу Уредбе о општем режиму условљавања за заштиту буџета Уније укључује начело законитости које се даље рашчлањава на захтеве у погледу транспарентности, демократичности, одговорности и плурализма које законодавни поступак треба да испуњава.

Анализиране истраге ће се у оквиру ове целине систематизовати полазећи од критеријума органа у односу на чије је поступање ЕО спровео или спроводи истрагу како би оценио да ли је дошло до неправилног поступања које утиче на транспарентност, одговорност, партиципативност и демократичност у спровођењу законодавног поступка. Као секундарни критеријум примениће се статус истраге, тачније, да ли се ради о окончаним или текућим истрагама. Дакле, ауторке се у раду не ослањају на досадашње приступе систематизацији који су заговарани у домаћој литератури, као ни на приступ који би могао произаћи из тумачења аката који се односе на систем боље регулативе и Уредбе о општем режиму условљавања за заштиту буџета Уније, а сходно којем би се могло разликовати више категорија предмета, у зависности да се неки предмет односи на питање транспарентности, одговорности, партиципативности или демократичности законодавног поступка. Чини се да би таква подела била вештачки конструисана, имајући у виду узајамну међузавис-

37 Вид. V. Ćorić, 45–61.



ност пре свега између транспарентности и демократичности законодавног поступка, на коју се екстензивно позивају у правној доктрини и пракси.

Тако је у предмету Де Капитани (*De Capitani*)³⁸ СПЕУ истакао да су јавност и транспарентност законодавног поступка у ЕУ доприноси јачању демократије, те да могућност да грађани сазнају разлоге којима се руководи законодавац представља предуслов за делотворно уживање њихових демократских права.³⁹ Слично томе, значај поштовања начела транспарентности, како истиче Давинић, огледа се у томе да она није сама себи циљ, већ средство за остварење циља – јачање владавине права и демократских принципа унутар ЕУ.⁴⁰ Даље, Шуман⁴¹ подсећа како је ЕО Емили О’Рајли указала у својој истрази такође на везу између транспарентности и демократичности, истичући да грађани ЕУ не могу да уживају своје право на учешће у демократском животу ЕУ у одсуству транспарентности рада Савета.

3.1. *Пракса ЕО која се односи на наводно неправилно поступање Европске комисије*

Као прва важна истрага окончана у посматраном периоду у односу на Европску комисију издваја се она која се односи на начин на који Европска комисија обезбеђује да лица која учествују у Механизму Европске комисије за научно саветовање (*European Commission’s Scientific Advice Mechanism*) нису у сукобу интереса. Наведени механизам успостављен је 2016. године с циљем да кроз пружање висококвалитетних, правовремених и независних научних савета ојача начин на који Европска комисија формулише политике.⁴²

Значај наведене истраге огледа се у томе што је ЕО покренуо истрагу у погледу системских везаних за начин на који Европска комисија обезбеђује да стручњаци који учествују

38 Предмет Т-540/15, *De Capitani v. European Parliament*, Judgment of the General Court of 22 March 2018 ECLI:EU:T:2018:167.

39 Пресуда у предмету Де Капитани, ст. 80 и 81.

40 М. Давинић (2013а), 312.

41 Harald Schumann, “The Ombudsman: An Indispensable Source of Encouragement”, *The European Ombudsman Investigated: From Old Battles to New Challenges* (eds. Deirdre Curtin et al.), Hart Publishing, Bloomsbury Academic, 2025, 53.

42 За више о самом Механизму вид. <https://scientificadvice.eu/advice/>



у Механизму поступају независно и у јавном интересу, али се није бавио конкретним питањем на које је указано у притужби која је била повод за покретање истраге⁴³. С друге стране, ЕО се јесте бавио питањем да ли постоје механизми којима се проверава независност стручњака који се позивају да дају савете, а који се ангажују посредством Конзорцијума европских академија за научне савете у области политика (*Science Advice for Policy by European Academies consortium, SAPEA*).

У конкретном случају, ЕО није указао на неправилно поступање, будући да су правила захтевала пријаву могућег сукоба интереса Европској комисији. Ипак, ЕО је изнео одређења запажања и предлоге. Као прво, ЕО је препоручио да се у пријави у вези са могућим сукобом интереса наведу сви финансијски интереси које стручњак има (не само они који прелазе износ од десет хиљада евра), а који се односе на област из које стручњак даје савет, као што је до тада био случај.⁴⁴ Као друго, ЕО је препоручио да се објављују пријаве сукоба интереса оних стручњака који су били ангажовани на извештајима о прегледу доказа.

Наведено кључно питање учешћа стручњака у законодавном поступку у ЕУ у потоњим годинама додатно је актуелизовано у неколико аспеката. Током 2023. године Европска комисија је донела одлуку да Механизам такође треба да пружа савете о научним питањима која су од значаја за приоритетне политике Савета и Европског парламента. На овај начин потенцијални домаћај Механизма у законодавном поступку значајно је проширен. Како у правној науци⁴⁵ тако и у Извештају о резултатима и утицају Механизма⁴⁶ јасно се указује на растући значај који савети пружени кроз Механизам имају за формулисање политика органа ЕУ, а нарочито Комисије, што додатно указује на неопходност да се обезбеди да стручњаци који учествују у његовом раду буду независни и непристрасни и тако допринесу одговорном законодавном поступку.

43 Decision in case 560/2019/KR on alleged conflicts of interest of experts who participate in the European Commission's Scientific Advice Mechanism, ст. 21.

44 Закључак, Decision in case 560/2019/KR on alleged conflicts of interest of experts who participate in the European Commission's Scientific Advice Mechanism.

45 Aleksandra Čavoški "Science and Law in Environmental Law and Policy: The Case of the European Commission." *Transnational Environmental Law*, 2/2020, 263–95.

46 Scientific Advice Mechanism. Outputs and Impacts 2019–2024, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/00c53883-0fa9-11f0-b1a3-01aa75ed71a1/language-en>, 22. октобар 2025.



Током 2024. године ЕО је на сопствену иницијативу покренуо истрагу у вези са начином на који Европска комисија примењује правила која се односе на групе стручњака и друге сличне субјекте у погледу транспарентности.⁴⁷ Слично као и у случају Механизма, и стручне групе Европске комисије имају важну улогу доношењу одлука овог органа ЕУ, пружајући јој необавезујуће савете, између осталог, у вези са припремом предлога закона. У сам састав стручних група могу ући стручњаци које именују владе држава чланица ЕУ, али и представници академске заједнице, цивилног друштва или привреде.

Према подацима које у својој одлуци у овој истрази износи ЕО, током 2025. године постојало је преко 660 оваквих стручних група и 460 подгрупа, чија експертиза обухвата широк спектар питања – од царине, економских и монетарних питања, до питања заштите животне средине и јавног здравља.⁴⁸ Кроз свој рад стручне групе, с једне стране, могу додатно допринети партиципативности и инклузивности законодавног процеса на нивоу ЕУ, нарочито када у њима учествују представници академске заједнице, цивилног сектора или заинтересованих индустрија. С друге стране, нетранспарентност у раду стручних група може подрити спровођење начела транспарентности законодавног поступка.

Управо је у овом аспекту у току своје истраге ЕО идентификовао простор за унапређење, и у складу са тиме формулисао предлоге, који обухватају објављивање интерних смерница које је усвојила Комисија, а које се односе на рад стручних група, укључивање у записнике са састанака стручних група списка докумената који су разматрани, али за које је Комисија утврдила да се не могу проактивно објавити, с циљем да се јавности омогући да захтева приступ овим информацијама ако је потребно, спровођење прегледа насумичног узорка разлога за неоткривање докумената стручних група, како би се проверило да ли су оправдани, одређивање рокова објављивање докумената стручних група пре и после састанака стручних група како би се осигурао благовремен приступ документима и доследност у примени правила и, коначно, побољшање функције претраживања у регистрима који су релевантни за рад стручних група.

⁴⁷ Предмет OI/3/2024/KR.

⁴⁸ Decision on how the European Commission applies the rules governing expert groups and other similar entities regarding transparency (case OI/3/2024/KR), ст. 1.



Иако је у овој одлуци ЕО стао на становиште да даље истраге нису потребне, истрага се ипак може сматрати доприносом ЕО усмереним на обезбеђивање транспарентности и партиципативности законодавног поступка у ЕУ, с обзиром на то да је ЕО још једном указао на значај који у законодавном поступку могу имати неформалне групе и информације које од њих долазе, те упозорио на ризике који могу настати услед нетранспарентности процеса рада и резултата рада ових група.

Још једну важну истрагу у овој области ЕО је спровео у погледу Одбора за надзор регулативе, независног тела у оквиру Комисије, прецизније, у погледу његовог састава и начина на који он комуницира са представницима интересних група.⁴⁹ Одбор за надзор регулативе⁵⁰ део је Пакета инструмената боље регулативе,⁵¹ а у његовој надлежности је да Комисији даје мишљења о свим анализама утицаја, свим проверама подобности (енгл. *fitness checks*) и одабраним евалуацијама. Као што се може приметити, наведени одбор има велики обим посла и значајну улогу у делу законодавног поступка који спроводи Европска комисија.

Истрага коју је покренуо ЕО односила се на комуникацију самог Одбора за надзор регулативе и његових чланова са представницима различитих интереса, као и постојања механизма усмерених на то да се избегну сукоб интереса и непримерени утицај на рад наведеног одбора, те на то да ли у оквиру самог одбора постоји довољно широк спектар експертизе на који се сама Комисија обавезала.⁵²

У оквиру своје истраге, у погледу првог питања, ЕО је стао на становиште да је неопходно да Комисија проактивно спречи било какву сумњу коју би јавност могла имати у погледу независности и непристрасности Одбора, и да је потребно да се предузму додатне мере како би се спречила могућност било непосредног било посредног утицаја на одбор. У том контексту, ЕО је обратио нарочиту пажњу на праксу у вези са допирањем до циљне групе, коју Комисија препушта самом Одбору.

49 Предмет 439/2023/KR.

50 https://commission.europa.eu/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_en, 20. October 2025.

51 Better Regulation Toolbox, 2023, 14.

52 Communication to the Commission Regulatory Scrutiny Board, Mission, tasks and staff, C(2015) 3262 final.



У својој одлуци ЕО указује на то да представници различитих интереса често покушавају да изграде односе са државним службеницима, запосленима у ЕУ и представницима јавног сектора чије деловање може утицати на будуће законодавство које за њих може бити значајно. ЕО је такође истакао да не сматра да појединачни састанци са представницима појединих интереса доприносе остваривању методологија обухваћеним пакетом боље регулативе.

Отуда је ЕО препоручио да Комисија обезбеди да, приликом активности усмерених на допирање до циљне групе, чланови Одбора за надзор над регулативом треба да узму у обзир не само постојећи ризик већ и перцепцију јавности о њиховој независности. Стога је ЕО препоручио да чланови наведеног одбора избегавају одржавање састанака са појединачним представницима интереса.

У погледу другог питања – састава Одбора за надзор над регулативом – ЕО је подсетио да на Саопштење Европске комисије о наведеном одбору, у коме се указује да ће чланови наведеног Одбора бити стручњаци из области макроекономије, микроекономије, социјалне политике и политике заштите животне средине, како би њихова стручност одговарала трима стубовима одрживог развоја. ЕО је у својој одлуци указао на неопходност да састав чланова Одбора обухвати наведене области стручности, али уједно и истакао да није јасно на који начин Комисија обезбеђује наведену разноликост приликом избора чланова Одбора – на пример, да ли је процењује на основу академског образовања или радног искуства.⁵³ ЕО је отуда изнео предлог да Комисија убудуће јасно опише критеријуме које примењује приликом избора чланова Одбора, како би обезбедила да у његов састав улазе лица чија стручност обухвата три стуба одрживог развоја – макроекономију и микроекономију, социјалну политику и политику заштите животне средине. Наведена истрага додатно потцртава опредељеност ЕО да осигура да се законодавни поступак у ЕУ спроводи на транспарентан и одговоран начин, те да се спречи да стручњаци или друге интересне групе имају непримерени утицај на њега.

У посматраном периоду у погледу учешћа грађана и организација у законодавном поступку занимљива је и истрага коју је ЕО спровео у вези са јавним консултацијама у

⁵³ Decision on the composition of the European Commission's Regulatory Scrutiny Board and how it interacts with interest representatives (439/2023/KR), ст. 39.



односу на иницијативу о одрживом корпоративном управљању.⁵⁴ Истрага је додатно осветлила одређене недоречености тада свеже ажурираних смерница и инструмената за бољу регулативу. У датом случају, ЕО се позабавио питањем да ли је, сходно одредбама наведених аката, које је усвојила сама Комисија, потребно да Комисија објави и кратак преглед одговора које Комисија добије током јавних консултација у вези са неким законодавним предлогом.

Износећи своју оцену, ЕО је подсетио на то да је институција ЕО доследно стајала на становишту да органи ЕУ треба да поштују правила која су сама за себе поставили, а потом и подсетио да смернице и инструменте за бољу регулативу треба увек примењивати тако да се у виду има њихова сврха – обезбеђивање транспарентног, на знању заснованог и инклузивног законодавног поступка. ЕО је подсетио на чињеницу да није значајно само обезбедити могућност јавности да у поступку јавних консултација изнесе своје погледе у вези са предложеним политикама и одлукама, већ да је подједнако важно да се сви изнети погледи потом и представе уравнотежено и правично. Стога, одлука Комисије, као што је то био случај поводом кога је истрага покренута, да не представи, у кратком чињеничном извештају, садржину одговора добијених током јавних консултација, може довести до тога да организације које су у њима учествовале и у то уложиле значајне ресурсе, више то не чине. У наведеној одлуци, која садржи и јасну препоруку усмерену на то да Комисија убудуће објављује одговоре прикупљене током јавних консултација у сумарном чињеничном извештају, може се видети свеобухватан приступ ЕО питању како отворености и транспарентности законодавног поступка, тако и одговорности органа ЕУ, што су важни елементи владавине права.

3.2. Пракса ЕО која се односи на наводно неправилно поступање Савета

ЕО је у посматраном периоду у више наврата покретао поступке који су се односили на приступ информацијама у вези са током законодавног поступка пред Саветом, као у вези са јавношћу заседања Савета.

⁵⁴ Предмет 1956/2021/VB.



У овом контексту значајно је подсетити на нормативни оквир ЕУ у којем се указује на то да „транспарентност и партиципативност иду руку под руку” те да заједно јачају легитимитет донетих одлука.⁵⁵ Конкретно, чл. 12, ст. 2 Уредбе 1049/2001⁵⁶ прописује такозвани „шири” приступ законодавним документима, односно, налаже се непосредан приступ законодавним документима, тачније, документима сачињеним или примљеним током поступака доношења аката који су правно обавезујући за државе чланице или у државама чланицама. Овакав виши стандард транспарентности „законодавних аката” олакшава учешће јавности у законодавном поступку.

Позивајући се на наведене одредбе, у својој истрази поступка одлучивања Савета који претходи усвајању годишњих уредби о квотама за рибарењем⁵⁷ ЕО је Савету препоручио да проактивно учини доступним документе који се односе на усвајање наведених квота у време када се оне прослеђују државама чланицама или непосредно након тога. Савет је одбио да поступи по тој препоруци, наводећи да би откривање кључних докумената заправо угрозило преговоре између држава чланица, те документи чије је објављивање ЕО тражио и даље нису јавно доступни.⁵⁸ Овакво становиште Савета ЕО је оценио као лошу управу, оценивши да се чини да је Савет решио да жртвује један тако важан демократски стандард као што је транспарентност законодавног поступка ради постизања консензуса о суштински политичком питању. ЕО је додао да Савет није у потпуности разумео кључну везу између демократије и транспарентности поступка доношења одлука о питањима које имају значајан утицај на ширу јавност, а нарочито у случајевима када се доносе одлуке које имају утицаја на заштиту животне средине. Иако је налаз ЕО у наведеном предмету озбиљан, даље поступање Савета указује и на инхерентна ограничења које налази и препоруке ове институције имају, односно, подсећа на чињеницу да су акти које усвоји ЕО инструменти меког права, те да органи ЕУ нису њима везани.

55 Paul Stephenson, “Exploring the Throughput Legitimacy of European Union Policy, Evaluation: Challenges to Transparency and Inclusiveness in the European Commission’s Consultation Procedures and the Implications for Risk Regulation”, *European Journal of Risk Regulation*, 2/2023, 352.

56 Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, OJ L 145, 31. 5. 2001.

57 Предмет 640/2019/TE.

58 Antony Starr, “Total allowable Catches and Fishing Opportunity Decisions of the Council of the EU – A Voting Power Index Approach”, *Marine Policy*, 156, 2023, 105798, 2.

Друга истрага спроведена у посматраном периоду у односу на сродно питање⁵⁹ односила се на коментаре које су државе чланице доставиле Савету у вези са предлогом тзв. Закона о дигиталним тржиштима (*Digital Markets Act*).⁶⁰ Повод за истрагу је била притужба једне мреже новинара, који су од Савета тражили приступ наведеним коментарима држава чланица у вези са законодавним предлогом, а које је Савет одбио, образлажући то могућношћу да откривање угрози поступак доношења одлука. Конкретно, Савет је заузео став да би потпуно откривање почетних питања и коментара држава чланица представљало ризик од тога да јавност нека питања погрешно тумачи, јер се коначни ставови држава чланица могу значајно разликовати од њихових почетних коментара; да би утицало на дискусије унутар радне групе и тиме ометало могућност да се у Савету постигне договор, као и да би за последицу имало снажно лобирање.

Ипак, ЕО ове аргументе није прихватио, истичући да је спремност за промену става и компромис неопходна за демократско доношење одлука, а да предуслов за то да грађани остваре своје право на учешће у демократској дебати јесте то да могу да прате ову дебату и да имају благовремен приступ свим релевантним информацијама.

Занимљиво је да у истрази у којој се бавио одбијањем Савета да омогући пуни документ у вези са тријалом о нацрту закона о емисијама моторних возила,⁶¹ ЕО није нашао да се ово одбијање може приписати неправилном поступању.⁶² Становиште ЕО у овом предмету утемељено је на идентификовању разлика између предметног случаја и пресуде у предмету Де Капитани, с једне стране, и на поступању самог Савета након што је ЕО изнео своју препоруку за решење проблема, с друге стране. Иако се и у наведеној истрази и у предмету Де Капитани радило о приступу информацијама које се налазе у такозваној четвртој колони, у којој су садржане преговарачке позиције органа, у случају Савета и тријалога ЕО је истакао да је разлика у томе што се у предмету Де Капитани радило о томе да ли податке

59 Предмет 1499/2021/SF.

60 Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2022 on contestable and fair markets in the digital sector and amending Directives (EU) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 (Digital Markets Act) OJ L 265, 12. октобар 2022, pp. 1–66.

61 Био је у питању следећи законодавни предлог: Regulation of the European Parliament And Of The Council amending Regulation (EC) No 715/2007 on type approval of motor vehicles with respect to emissions from light passenger and commercial vehicles (Euro 5 and Euro 6) and on access to vehicle repair and maintenance information.

62 Предмет 360/2021/TE.





из четврте колоне који су подељени са другим органима који учествују у законодавном поступку треба учинити доступним јавности. У оквиру своје истраге, ЕО је процењивао да ли преговарачка стратегија Савета, која није откривена другим органима, треба да буде учињена доступном јавности. Предлог ЕО је био да се делови докумената који садрже преговарачку стратегију Савета учине доступним када се постигне компромис у преговорима у оквиру тријалога, како би јавност могла да изврши *ex post* оцену ове стратегије.

Питање јавности рада органа ЕУ заузима значајно место у пракси институције ЕО. Истрага ЕО у погледу јавности рада Савета отворена 2003. године⁶³ за последицу је имала не само препоруке и Посебни извештај ЕО,⁶⁴ већ су и препоруке ЕО унете у УФЕУ, те је Савет дужан да заседа јавно када разматра нацрт законодавног акта и гласа о њему.⁶⁵ Током пандемије ковида 19, услед ограничења у вези са путовањем и окупљањем, седнице Савета морале су се одржавати на другачији начин него што је било прописано Пословником о раду Савета. Савет је отуда већ у марту 2020. године усвојио Одлуку⁶⁶ којом је предвиђено привремено одступање од Пословника о раду Савета, како би се омогућило да се законодавни акти усвајају у писаном поступку а не у током седница Савета којима присуствују његови чланови. Период важења овог одступања потом је више пута продужен.

Подсећајући на кључни значај транспарентности за демократију, те на обавезу јавности седница Савета када овај орган гласа о законодавним актима, ЕО је на сопствену иницијативу покренуо стратешку истрагу усмерену на то да се утврди да ли Савет обезбеђује највише стандарде транспарентности приликом одлучивања и услове прилагођене ограничењима која су уведена услед ковид 19 пандемије.⁶⁷

Током истраге, показало се да је Савет на самом почетку измену свог Пословника о раду примењивао тако да су састанци у којима су учествовали чланова Савета путем

63 Предмет 2395/2003/GG.

64 Special Report from the European Ombudsman to the European Parliament following the draft recommendation to the Council of the European Union in complaint 2395/2003/GG.

65 Чл. 15, ст. 2 УФЕУ. Вид. такође Marko Davinić, „The European Ombudsman: The Champion of Transparency Within Brussels Bureaucracy”, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, (2013b), 3/2013, 123.

66 Council Decision (EU) 2020/430 of 23 March 2020 on a temporary derogation from the Council's Rules of Procedure in view of the travel difficulties caused by the COVID-19 pandemic in the Union.

67 Decision in strategic inquiry OI/4/2020/TE on the transparency of decision-making by the Council of the EU during the COVID-19 crisis, ст. 6.



видео-конференције сматрани „неформалним министарским састанцима”, те да се током њих нису усвајали акти, већ да су чланови Савета гласали и усвајали акте у писаном поступку.⁶⁸ На тај начин, како је закључио ЕО, политичке дискусије које су се претходно одигравале на састанцима Савета уживо, сада су пренете у такозване „неформалне министарске састанке” који, према мишљењу Савета, нису били обухваћени обавезом јавности заседања Савета из чл. 15, ст. 2 УФЕУ. У својој одлуци ЕО се осврнуо на другу могућност, коју је предложио Генерални секретаријат Савета, према којој би се заседања Савета одржана путем видео-конференције сматрала формалним заседањима и стога била обухваћена обавезом јавности. Документ у коме су сагледане обе могућности за рад Савета током пандемије ковида 19 Савет није објавио до октобра 2020. године, што је ЕО у својој одлуци критиковао, указујући да би њихово правовремено објављивање било значајно са становишта обезбеђивања поверења јавности и јачања легитимитета поступка одлучивања Савета током пандемије.⁶⁹

Током своје истраге, ЕО је такође сагледао и праксу обезбеђивања транспарентности неформалних министарских састанака путем видео-конференција. У том контексту, у својој одлуци ЕО наводи да у периоду од марта до јуна 2020. године није било много јавно доступних информација о овим састанцима, нити је постојала обавеза објављивања агенди ових састанака, а није било обезбеђено ни њихово стримовање, иако се радило о заседањима током којих су донете значајне одлуке, укључујући и неке законодавне акте. Стога је ЕО критиковао ову праксу Савета и оценио је као супротну захтевима из оснивачких уговора, указујући да је значај одржавања високих стандарда транспарентности рада органа ЕУ неопходан не упркос кризи, већ управо због ње.

Ипак, ЕО је приметио да се пракса рада Савета променила 3. јула 2020. године, када је Савет усвојио документ у коме се истиче да се Пословник о раду Савета има примењивати у што већој мери приликом сазивања, припреме и организовања неформалних министарских састанака путем видео-конференција.⁷⁰ Тада је Савет преузео обавезу да агенде

68 Decision in strategic inquiry OI/4/2020/TE on the transparency of decision making by the Council of the EU during the COVID-19 crisis, ст. 12.

69 Decision in strategic inquiry OI/4/2020/TE on the transparency of decision making by the Council of the EU during the COVID-19 crisis, ст. 19 и 20.

70 Decision in strategic inquiry OI/4/2020/TE on the transparency of decision making by the Council of the EU during the COVID-19 crisis. Вид. Modalities on the convening, preparation and organisation of informal video-



ових састанака буду јавно доступне, те обавезу стримовања ових састанака када се расправља о законодавним актима или другим актима у вези са којима је потребно обезбедити јавност расправе у складу са Пословником о раду Савета. У оквиру своје стратешке истраге, ЕО се бавио и осталим аспектима рада Савета у условима пандемије ковида 19, укључујући и рад припремних тела Савета.

У вези са јавношћу заседања Савета, ЕО је закључио да током прва четири месеца пандемије неформални министарски састанци нису испуњавали исте стандарде као и заседања Савета која су се одржавала уживо, док је ова пракса накнадно унапређена тако да се обезбеди јавност заседања која одговара претходно поштованим високим стандардима.

Иако је приказана стратешка истрага ЕО била условљена веома специфичним околностима, које не само што су биле од глобалног значаја, већ су и трајале прилично дуго, њен значај огледа се у јасном настојању ЕО да обезбеди највише стандарде транспарентности законодавних поступака пред органима ЕУ чак и у оваквим, ванредним околностима. Другим речима, ЕО је недвосмислено показао да ванредне околности не представљају легитиман основ за одступање од стандарда и вредности које су уткане у захтев за транспарентним законодавним поступком и поштовањем основних начела демократског одлучивања у савременом друштву.

3.3. Практика ЕО која се односи на наводно неправилно поступање више органа ЕУ

Као једна од укупно 23 стратешке истраге које је институција ЕО покренула у посматраном периоду, нарочито је значајна она у којој се ЕО системски бавио начином на који Европски парламент, Савет и Европска комисија поступају по захтевима за приступ информацијама од јавног значаја које се односе на законодавне документе.⁷¹ Само питање приступа информацијама у законодавном поступку у посматраном периоду је било предмет више појединачних истрага, након којих је ЕО позивао на додатно јачање транспа-

conferences of ministers during the COVID-19 crisis, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9188-2020-INIT/en/pdf>, 30. октобар 2025.

⁷¹ Предмет ОI/4/2023/MIK.



рентности законодавног поступка ЕУ, укључујући и оцену да је у конкретном поступку дошло до неправилног поступања.

Своју стратешку истрагу ЕО је спровео тако што је од Европског парламента, Савета и Европске комисије затражила информације о њиховим одговорима на захтеве за приступ информацијама у вези са усвајањем само три законодавна акта, који су одабрани због свој значаја за ширу јавност. С обзиром на мали број захтева који су у односу на три одабрана акта упућени Европском парламенту (само 5), ЕО је стао на становиште да се ради о броју који није репрезентативан, и стога није спровео детаљнију истрагу и анализу у вези са праксама Европског парламента. У оквиру истраге, анализирана су била различита питања од значаја за приступ информацијама, укључујући и то да ли су Савет и Европска комисија поступали по захтеву у прописаним роковима, те по ком основу су ускраћивали приступ законодавним документима. Што се тиче Савета, ЕО је нашао да се Савет у тим случајевима позивао на чињеницу да се ради о прелиминарним или интерним позицијама, да би откривање докумената умањило вероватноћу да Савет и Парламент постигну договор о законодавном предлогу, те да би приступ овим документима могао да за последицу има непримерен спољни утицај на чланове Савета и његове запослене. На сличне разлоге у својим одлукама којима је одбијала приступ законодавним актима позивала се Комисија.

У одлуци ЕО посебно је занимљив налаз према коме ни Савет ни Комисија нису, у својим одговорима на захтев за приступ информацијама, изричито наводили да су у питању „законодавни документи”, те последично није ни јасно да ли су приликом одлучивања ови органи узимали у обзир да се ради о овој категорији докумената на коју се примењују највиши стандарди транспарентности.⁷² ЕО је додатно указао да, позивајући се на изузетке од приступа предвиђене Уредбом 1049/2001, Савет и Комисија нису сагледавали релевантну судску праксу, која упућује на уско тумачење изузетака. Отуда је ЕО изнео становиште да је потребно да у својим одговорима и Савет и Комисија изричито наведу да ли се ради о законодавним документима, што за последицу може имати и појачан свест органа о дужности на такве документе примени највише стандарде транспарентности.

⁷² Decision on how the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission handle requests for public access to legislative documents (OI/4/2023/MIK), стр. 42.



Додатно, ЕО је упозорио да општи ризици на које су се позивали Савет и Европска комисија, као што су изазови повезани за постизање политичког договора међу органима ЕУ и међу државама чланицама ЕУ о неком законодавном предлогу, могућност спољног притиска или потенцијално неразумевање које у јавности могу изазвати становишта изнета у документима заправо представљају стандардне чиниоце демократског законодавног поступка. Отуда они сами по себи не могу представљати ваљано образложење за ускраћивање приступа законодавним документима, већ се постојање ризика мора показати у сваком конкретном случају. Уз то, ЕО је подсетио да, чак и када постоји могућност примене изузетака од јавног приступа информацијама, ЕУ органи морају сами проценити да ли у том случају постоји преовлађујући интерес јавности да зна, и ту процену укључити у одлуку да ли ће омогућити приступ информацијама од јавног значаја.

3.4. Одабране текуће истраге ЕО које се односе на наводно неправилно поступање Европске комисије

Током 2025. године, ЕО је покренуо још три истраге у којима сагледава транспарентност и одговорност дела законодавног поступка који се одвија пред Европском комисијом.

Прва истрага односи се на могуће непоштовање смерница за бољу регулативу у припреми законодавног предлога који се односи на корпоративно извештавање о одрживости и дужну пажњу.⁷³ Истрага је покренута по притужби осам организација цивилног друштва, које су указале да Комисија није спровела поступак јавних консултација, као и да није спровела анализу ефеката без ваљаног образложења, чиме је одступила од кључних процесних корака прописаних смерницама за бољу регулативу.

Друга истрага односи се на развијање стандарда ЕУ за вештачку интелигенцију.⁷⁴ У овом предмету, притужба по основу које је ЕО покренуо истрагу односи се на чињеницу да Комисија није захтевала од тела која су развијала наведене стандарде да објаве податке о члановима Заједничког техничког комитета и о интересима које они заступају. Истовремено, у притужби се истиче да записници са састанака и други документи радне групе нису били доступни јавности.

⁷³ Предмет 983/2025/MAS.

⁷⁴ Предмет 1974/2025/MIK.



У трећој истрази ЕО се бави пропуштањем Европске комисије да обавести јавност о томе због чега касни са усвајањем законског предлога о одрживим прехранбеним системима.⁷⁵ У конкретном случају, Комисија је већ прикупила повратне информације од заинтересованих страна о почетној процени утицаја у вези са наведеном иницијативом и одржала јавне консултације, али се предлог законодавног акта није нашао у програму рада Комисије. Покрећући истрагу, ЕО је подсетио на то да Комисија, као кључни актер у законодавном процесу, има право да одлучи да ли ће и када усвојити одређени законодавни предлог, али да истовремено мора остати одговорна јавности тако што ће саопштити своје разлоге за обустављање или повлачење законодавних иницијатива.

У тренутку писања овог рада исход наведених истрага још увек није познат, али је јасно да се и у њиховом покретању огледа опредељеност ЕО да оснажи одговоран и транспарентан приступ законодавном поступку у ЕУ.

4. ЗАКЉУЧАК

У правној науци, ЕО је препознат као један од органа који представљају саставни део система међусобног проверавања и равнотеже (*checks and balances*)⁷⁶ и као шампион транспарентности у бриселској бирократији.⁷⁷ Такође се указује на његов значајан допринос остваривању и заштити људских права, владавини права, демократији као, уосталом, и другим основним вредностима који се јемче чланом 2 УЕУ.⁷⁸ Ипак, до сада је изостала свеобухватна и системска анализа значаја његовог деловања за унапређење владавине права у ЕУ, као и формулисање јасног односа између концепта неправилног поступања органа, тела, агенција и служби ЕУ, чије утврђивање представља окосницу рада ЕО и владавине права. Иако неправилно поступање, с једне стране, и владавина права с друге стране, и даље представљају концепте који измичу прецизном формулисању, може се закључити

⁷⁵ Предмет 2129/2025/МИК.

⁷⁶ CEU Democracy Institute Rule of Law Clinic, *Rule of Law beyond the EU Member States: Assessing the Union's Performance*, UCD Working Papers in Law, Criminology & Socio-Legal Studies Research Paper No. 03/2025, 17. ⁷⁷ M. Davinić (2013b).

⁷⁸ Alexei Avtonomov, "Activities of the European Ombudsman under the Charter of Fundamental Rights: Promoting Good Administration through Human Rights Compliance", *Laws*, 3/2021, 5.



да напори ЕО усмерени на отклањање свих категорија неправилног поступања на нивоу ЕУ представљају предуслов за испуњеност одређених елемената владавине права, а преваходно законитости, која подразумева транспарентан, одговоран, демократски и плуралистички законодавни поступак, затим правне сигурности, забране произвољности извршне власти, те начела забране дискриминације и једнакости пред законом.

У фокусу испитивања у овом раду биле су активности ЕО усмерене на обезбеђивање транспарентног, одговорног, демократског и партиципативног законодавног поступка у периоду од 1. јануара 2020. године до 1. октобра 2025. године које су обухваћене како концептом владавине права и тако и концептом неправилног поступања. Уместо ослањања на до сада примењиване приступе систематизовању ове области у правној теорији и пракси, анализиране истраге су у овом раду систематизоване полазећи од критеријума органа у односу на чије је поступање ЕО спровео или спроводи истрагу како би оценио да ли је дошло до неправилног поступања које утиче на транспарентност, одговорност, партиципативност и демократичност у спровођењу законодавног поступка. Као допунски критеријум одабран је статус истраге, те је његовом применом уведена резидуална категорија текућих истрага. На тај начин, настојала се избећи подела која би одражавала искључиво систем боље регулативе, или конкретизацију начела законитости као елемента владавине права у смислу Уредбе о општем режиму условљавања за заштиту буџета Уније сходно којој законодавни поступак треба да испуни захтеве у погледу транспарентности, одговорности, демократичности и плурализма. Таква подела би била вештачки конструисана будући да би пошла од занемаривања узајамне међузависности, пре свега, између транспарентности и демократичности законодавног поступка, на коју се екстензивно указује у правној доктрини и пракси.

Анализа праксе рада ЕО у наведеном периоду води неколиким закључцима. Као прво, може се закључити да је у наведеном периоду ЕО доследно стајао на становишту да приступ информацијама од јавног значаја које су у поседу органа, тела, агенција и служби ЕУ представља предуслов отвореног и партиципативног демократског законодавног поступка. Отуда се истраге приказане у овом раду не могу посматрати само као активности усмерене на отклањање неправилног рада органа, већ и као непосредни подстицаји јачању демократских начела, владавине права и обезбеђивању легитимитета одлука органа ЕУ.

Поред тога, из приказане праксе рада ЕО може се видети да ова институција истрајава у захтевима усмереним на то да органи ЕУ, пре свега Европска комисија и Савет поштују правила на која су се сами обавезали у погледу унапређења законодавног поступка у оквиру ЕУ. То се нарочито добро види у истрагама ЕО у којима се указивало на одступања од правила успостављених системом боље регулативе.

Надаље, закључује се да ЕО наставља да придаје важност не само приступу подацима кроз инсистирање на уском тумачењу ограничења приступа информацијама од јавног значаја и позивањем на проактивно објављивање података, већ и кроз указивање на неопходност обезбеђивања јавности заседања органа ЕУ чак и у условима као што је пандемија. Најзад, утисак је да промена личности на челу институције омбудсмана до које је дошло 2025. године није значајно променила кључни правац деловања ове институције.

У целости, може се закључити да је ЕО, у посматраном периоду, значајно допринео даљем обезбеђивању транспарентног, одговорног, демократичног и партиципативног законодавног процеса у ЕУ, јачајући на тај начин напоре усмерене на системску примену начелу владавине права у ЕУ. С постепеним ширењем надлежности ЕО, као и јачањем гаранција његове независности и самосталности, увећана је сфера његовог утицаја на остваривање начела владавине права у ЕУ. Ипак, необавезујући карактер препорука ЕО и даље стоји као препрека на путу додатном јачању његовог доприноса владавини права. Стога би, без обзира на постојање ванправних димензија концепта неправилног поступања, било упутно поново размотрити доктринарне предлоге,⁷⁹ који нису били прихваћени приликом израде Статута ЕО 2021. године, у погледу прописивања овлашћења сходно којем би ЕО могао да упућује предмете СПЕУ у случају када се изостане поступање по препорукама које је он издао.

79 N. Vogiatzis, 2018.





ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографски извори

Avtonomov, A., “Activities of the European Ombudsman under the Charter of Fundamental Rights: Promoting Good Administration through Human Rights Compliance”, *Laws*, 3/2021, 1–16.

Bodson, B., “To What Extent Can the CJEU Contribute to Increasing the EU Legislative Process’ Transparency?”, *Politics and Governance*, 1/2021, 272–280, doi: 10.17645/pag.v9i1.3969

Bexelius, A., “The Swedish Ombudsman”, *The University of Toronto Law Journal*, 17, 1967, 170–176.

Vogiatzis, N., *The European Ombudsman and Good Administration in the European Union*, Series: European Administrative Governance, Palgrave Macmillan, 2018.

Vogiatzis, N., “The Evolving Proactive Role of the European Ombudsman”, *The European Ombudsman Investigated: From Old Battles to New Challenges* (eds. Deirdre Curtin *et al.*), 2025, 33–50.

Wille, A., “The European Ombudsman as an Evolving EU Accountability Institution”, *The European Ombudsman Investigated: From Old Battles to New Challenges* (eds. Deirdre Curtin *et al.*), Hart Publishing, Bloomsbury Academic, 2025, 13–32.

Gøtze, M. “The Danish Ombudsman – A National Watchdog with European Reservations”, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 28, 2009, 172–193.

Hofmann, H., “Chapter 1: The Developing Role of the European Ombudsman”, *Accountability in the EU*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, 2017.

Давинић, М., *Европски омбудсман и лоша управа*, Заштитник грађана, Београд, 2013а.

Davinić, M., “The European Ombudsman The champion of Transparency Within Brussels Bureaucracy”, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 3/2013b, 119–134.

Knežević Bojović, A., Ćorić, V., “Challenges of Rule of Law Conditionality in EU\Accession”, *Bratislava Law Review*, 1/2023, 41–62.

Кнежевић Бојовић, А., Ђорић, В., „Образовна димензија судске самоуправе у функцији остваривања начела независности судске власти: случај Србије у процесу европских интеграција”, *Социолошки преглед*, 1/2024, 179–205.



Кнежевић Бојовић, А., Ћорић, В., Вишекруна, А., „Спољашње условљавање Европске уније и регулаторни одговори Србије”, *Српска политичка мисао*, 3/2019, 233–253.

Кораћ, С., „Европски омбудсман као механизам контроле рада наднационалних институција Европске уније”, *Европско законодавство*, 45–46/2013, 108–121.

Kotanidis, S., *The European Ombudsman: Reflections on the Role and Its Potential*, In-Depth Analysis European Parliamentary Research Service, November 2018.

Leino-Sandberg, P., “Transparency and Trilogues: Real Legislative Work for Grown-Ups?”, *European Journal of Risk Regulation*, 2/2023, 271–291, doi:10.1017/err.2022.40

Московљевић, М., „Приказ књиге: Марко Давинић, Европски омбудсман и лоша управа, Заштитник грађана, Београд, 2013”, *Администрација и јавне политике*, 2–3/2017.

Neuhold, C.; Nastase, A., “Transparency watchdog: guarding the law and independent from politics? The relationship between the European Ombudsman and the European Parliament”, *Politics and Governance*, 3/2017, 40–50, doi: 10.17645/pag.v5i3.958.

Nozar, W., *The 100% Union: The Rise of Chapters 23 and 24*, Netherlands Institute of International Relations, The Hague, 2012.

O’ Reilly, E., “Foreword”, *The European Ombudsman Investigated: From Old Battles to New Challenges* (eds. Deirdre Curtin *et al.*), Hart Publishing, Bloomsbury Academic, 2025.

Pech, L., “The Rule of Law as a Well-Established and Well-Defined Principle of EU Law”, *Hague Journal on the Rule of Law*, 14, 2022, 107–138.

Симић, С. Н., „Деловање омбудсмана Европске уније у заштити јавног интереса – студија Социолошки преглед, 2/2022, 453–473.

Stephenson, P., “Exploring the Throughput Legitimacy of European Union Policy Evaluation: Challenges to Transparency and Inclusiveness in the European Commission’s Consultation Procedures and the Implications for Risk Regulation”, *European Journal of Risk Regulation*, 14, 2023, 351–370, doi:10.1017/err.2023.33

Starr, A., “Total allowable catches and fishing opportunity decisions of the Council of the EU – A voting power index approach”, *Marine Policy*, 156, 2023, 105798, <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2023.105798>



Schumann, H., “The Ombudsman: An Indispensable Source of Encouragement”, *The European Ombudsman investigated: From Old battles to New Challenges* (eds. Deirdre Curtin *et al.*), Hart Publishing, Bloomsbury Academic, 2025, 51–55.

Ђорић, В., „Систем боље регулативе у светлу Саопштења Европске комисије из 2021. године”, *Европско законодавство*, 87–88/2024, 45–61.

Curtin D. *et al.*, “Introduction: The European Ombudsman Beyond Old Battles and Navigating New Challenges”, *The European Ombudsman Investigated: From Old Battles to New Challenges* (eds. Deirdre Curtin *et al.*), Hart Publishing, Bloomsbury Academic, 2025, 1–10.

Čavoški, A., “Science and Law in Environmental Law and Policy: The Case of the European Commission.” *Transnational Environmental Law*, 22/2020, 263–295. <https://doi.org/10.1017/C2047102520000151>

Правни извори

European Commission (2015) Communication to the Commission Regulatory Scrutiny Board, Mission, tasks and staff, C(2015) 3262 final.

European Commission (2023) Better Regulation Toolbox.

European Ombudsman (1997) Annual Report for 1997 of the European Ombudsman, 20 April 1998, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/annual-report/en/3447>

European Ombudsman (2003) Decision of the European Ombudsman on complaint 2395/2003/GG against the Council of the European Union.

European Ombudsman (2005) Special Report from the European Ombudsman to the European Parliament following the draft recommendation to the Council of the European Union in complaint 2395/2003/GG.

European Ombudsman (2016) Decision of the European Ombudsman setting out proposals following her strategic enquiry OI/8/2015/JAS concerning the transparency of trilogues.

European Ombudsman (2020). Decision in case 560/2019/KR on alleged conflicts of interest of experts who participate in the European Commission’s Scientific Advice Mechanism.



European Ombudsman (2020) Decision in case 640/2019/TE on the transparency of the Council of the EU's decision-making process leading to the adoption of annual regulations setting fishing quotas.

European Ombudsman (2021) Decision in strategic inquiry OI/4/2020/TE on the transparency of decision-making by the Council of the EU during the COVID-19 crisis.

European Ombudsman (2021) Decision on the Council of the EU's refusal to provide full public access to documents related to trilogue negotiations on motor vehicle emissions case 360/2021/TE).

European Ombudsman (2022). Decision on how the European Commission carried out a public consultation concerning the 'Sustainable Corporate Governance initiative' (case 1956/2021/VB).

European Ombudsman (2022) Decision on the Council of the European Union's refusal to give full public access to documents related to negotiations on the draft 'Digital Markets Act' (case 1499/2021/SF).

European Ombudsman (2024) Decision on the composition of the European Commission's Regulatory Scrutiny Board and how it interacts with interest representatives (439/2023/KR).

European Ombudsman (2024) Decision on how the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission handle requests for public access to legislative documents (OI/4/2023/MIK).

European Ombudsman (2025) Decision on how the European Commission applies the rules governing expert groups and other similar entities regarding transparency (case OI/3/2024/KR).

European Ombudsman (2025) The European Commission's failure to comply with its 'Better regulation guidelines' in preparing a legislative proposal on corporate sustainability reporting and due diligence, Case 983/2025/MAS.

European Ombudsman (2025) The failure by the European Commission to inform the public about the status of its envisaged legislative proposal on sustainable food systems as foreseen under the EU 'Farm to Fork' Strategy, Case 2129/2025/MIK.

European Ombudsman (2025) How the European Commission ensures transparency and accountability in the adoption of harmonised standards related to artificial intelligence in the context of the AI Act, Case 1974/2025/MIK.



Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, OJ L 145, 31.5.2001.

Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget, OJ L 433.

Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2022 on contestable and fair markets in the digital sector and amending Directives (EU) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 (Digital Markets Act) OJ L 265.

Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 715/2007 on type approval of motor vehicles with respect to emissions from light passenger and commercial vehicles (Euro 5 and Euro 6) and on access to vehicle repair and maintenance information, OJ L 171.

Regulation (EU, Euratom) 2021/1163 of the European Parliament of 24 June 2021 laying down the regulations and general conditions governing the performance of *the Ombudsman's duties (Statute of the European Ombudsman) and repealing Decision 94/262/ECSC, EC, Euratom*, OJ L 253.

Уговор о Европској унији, https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/ugovor_eu.pdf

Уговор о функционисању Европске уније, https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/ugovor_eu.pdf

CJEU, Emilio De Capitani v European Parliament, T-540/15, De Capitani v. European Parliament, Judgment of the General Court of 22 March 2018 ECLI:EU:T:2018:167.

CJEU, ClientEarth v European Commission, C-57/16P Judgment of the Court (Grand Chamber) of 4 September 2018, ECLI:EU:C:2018:660.

Council Decision (EU) 2020/430 of 23 March 2020 on a temporary derogation from the Council's Rules of Procedure in view of the travel difficulties caused by the COVID-19 pandemic in the Union.

Интернет извори

Anjinho, T., *Challenges to the rule of law today in Europe*, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/speech/en/201660>

Vogiatzis, N., *The New Statute of the European Ombudsman and Transparency*, July 21, 2021, https://www.eu-opengovernment.eu/?p=2787&utm_source=chatgpt.com

Modalities on the convening, preparation and organisation of informal videoconferences of ministers during the COVID-19 crisis, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9188-2020-INIT/en/pdf>; https://commission.europa.eu/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_en; <https://scientificadvice.eu/advice/>

Scientific Advice Mechanism. Outputs and Impacts 2019–2024, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/00c53883-0fa9-11f0-b1a3>

Client Earth, *Transparency of the EU legislative process: trilogues*, <https://www.clientearth.org/latest/documents/briefing-transparency-of-the-eu-legislative-process-trilogues/>



Vesna Ćorić
Principal Research Fellow
Institute of Comparative Law, Belgrade

Ana Knežević Bojović
Principal Research Fellow
Institute of Comparative Law, Belgrade

CONTRIBUTION OF THE EUROPEAN OMBUDSMAN TO THE RULE OF LAW IN THE EUROPEAN UNION

Summary: *In March 2025, the European Ombudsman, Teresa Anjinho, emphasized that addressing maladministration and strengthening the rule of law across the EU constitute her core mission. Nevertheless, the literature has so far lacked a comprehensive and systematic analysis of the importance of the European Ombudsman's activities for the enhancement of the rule of law in the EU, as well as a clear formulation of the relationship between the concept of maladministration by EU institutions, bodies, agencies, and offices – whose minimization is the essence of the European Ombudsman's work – on the one hand, and the rule of law, on the other. The first part of the paper will therefore examine whether the elimination of maladministration by EU institutions, bodies, agencies, or offices necessarily contributes to the rule of law, and to what extent the notion of the rule of law in the EU encompasses the concept of addressing maladministration. In the second part of the paper, the authors will analyze the role of the European Ombudsman in overseeing transparency, accountability, democratic legitimacy, and participatory features of the lawmaking process, in order to determine her contribution to the rule of law in that specific context. The analysis will cover the activities of the European Ombudsman in the period from 1 January 2020 to 1 October 2025.*

Keywords: *European Ombudsman investigations, the rule of law, maladministration, the Statute of the European Ombudsman, transparency, accountability, democratic legitimacy, participatory features of the lawmaking process.*



CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

351.941(082)

**МЕЂУНАРОДНА научна конференција Заштитник
грађана - првих двадест година (2025 ; Београд)**

Заштитник грађана : првих двадест година : тематски
зборник радова с Међународне научне конференције одржане
13–14. новембра 2025. године у Београду у организацији
Заштитника грађана, Криминалистичко-полицијског
универзитета и Института за упоредно право / [уредник
Дарко Симовић]. - Београд : Криминалистичко-полицијски
универзитет, 2026 (Београд : Бирограф). - XXI, 595 стр. ; 24 cm

Тираж 300. - Стр. XI-XII: Уводна реч / Зоран Пашалић.
- Напомене и библиографске референце уз текст. -
Библиографија уз сваки рад. - Summaries.

ISBN 978-86-7020-541-3

а) Омбудсман -- Зборници

COBISS.SR-ID 198463753